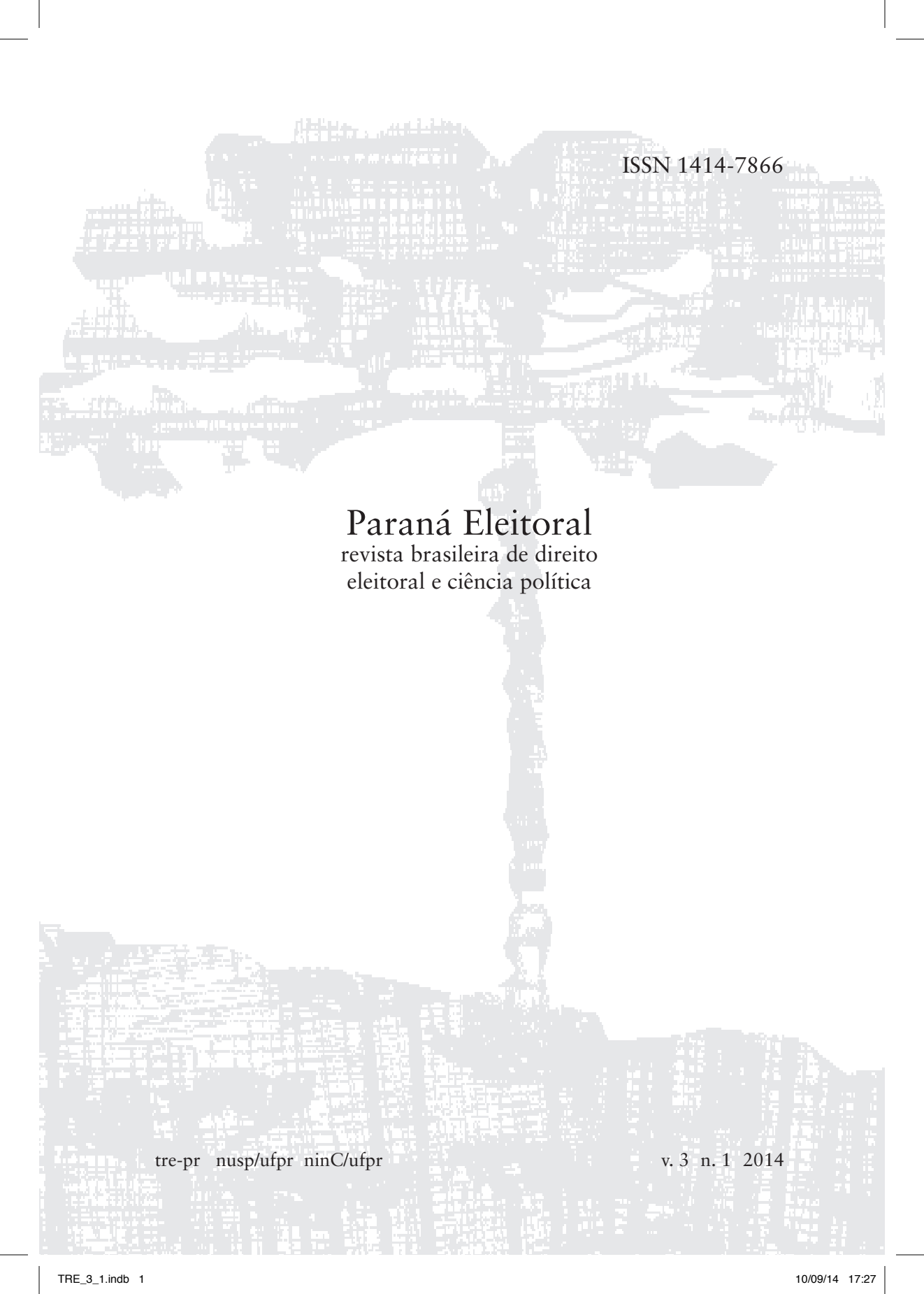




ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninC/ufpr

v. 3 n. 1 2014

Convenção partidária e a questão da anulação das deliberações

Wagner Luiz Zaclikevis

Resumo

O artigo faz uma análise das convenções partidárias para a escolha dos candidatos e coligações, lançando um olhar mais aprofundado sobre a autonomia partidária, as normas de eficácia da convenção, bem como o caráter nacional das agremiações políticas que levam à anulabilidade das deliberações tomadas nas convenções estaduais e municipais pelo órgão de direção nacional. Para tanto, parte-se da observação da legislação em vigor, buscando sua matriz constitucional, analisando como se posicionam a doutrina e a jurisprudência.

Palavras-chave: convenção partidária; autonomia partidária; caráter nacional dos partidos políticos; anulabilidade das decisões; escolha de candidatos.

Abstract

This article is dedicated to make a review on the caucuses to choose candidates and coalitions, getting a closer look on party autonomy, in the effectiveness standards of the caucus, as well as in the national character of political communities that lead to the annulment of resolutions taken at state and municipal caucuses by the national authority. To do so, we start from the observation of the law in force, seeking its constitutional matrix, analyzing how doctrine and jurisprudence take sides.

Keywords: Caucus; party autonomy; national character of political parties; annulment of resolutions; candidate selection.

Artigo recebido em 20 de novembro de 2013; aceito para publicação em 15 de dezembro de 2013.

Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os partidos políticos receberam uma relevância ímpar no processo eleitoral, uma vez que restou estabelecido como condição de elegibilidade a filiação partidária.

Sobre o autor

Pós-graduando em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar e em Direito Eleitoral pela Universidade Positivo. E-mail: wlzac@hotmail.com.

Frente à tamanha importância dos partidos políticos na formação da vontade política, Gilmar Ferreira Mendes (2011, p. 782) traz que a “ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos. Eles exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral”.

Tendo em vista esse caráter mediador dos partidos políticos, esses devem ser espelho dos princípios constitucionais inerentes ao Estado e à sociedade. Tanto assim, que se faz necessária dentro da esfera partidária a democracia interna para escolha de seus candidatos, em suma, representantes do partido que serão apresentados à população para serem avaliados. Orides Mezzaroba (2005, p. 51-2) expõe com maestria tal necessidade:

Na perspectiva democrático-partidária de Leibholz (1980), por exemplo, a Democracia Intrapartidária constitui-se em pressuposto mínimo para que se mantenha a racionalidade da formação da vontade do Estado, traduzindo um tipo de representação política radicalmente democrática. Isto é, aquela que se coaduna com a organização racional dos mecanismos de aferição da vontade coletiva, entendendo-se aqui a racionalidade como princípio democrático da formação da vontade do Estado.

As estruturas intrapartidárias de perfil não-comprometido com os ditames democráticos excluem a possibilidade de plena realização das potencialidades políticas do partido. Tal modelo de partido lembra a famosa e já mencionada *Lei de Ferro da Oligarquia* de Robert Michels (1982), em que a íngreme verticalidade interna dos partidos sufoca qualquer possibilidade de livre expressão de seus membros não-dirigentes.

Dentro dos partidos políticos, a convenção partidária é inegavelmente o ato de maior visibilidade da aplicação da democracia interna, em que todos os convencionais podem escolher os candidatos e coligações da agremiação.

A convenção partidária está englobada no processo eleitoral, o qual é uno e indivisível, ou seja, a conjunção de atos praticados não pode ser dissociada, sendo todos indispensáveis um ao outro.

Explica-se, por exemplo, a propaganda política só pode ocorrer após o registro de candidatura, que, por sua vez, só pode ocorrer após a realização da convenção partidária. Assim leciona Rodrigo López Zílio (2010, p. 245-6):

Concebe-se o processo eleitoral como um conjunto de regras, coordenadas entre si, que objetivam disciplinar os aspectos materiais necessários ao exercício do sufrágio e se desenvolvem desde as normas de convenção partidária, passando pelo pedido de registro de candidato (e as correlatas condições de elegibilidade e inelegibilidade), arrecadação e gastos de campanha, pesquisa eleitoral, propaganda eleitoral e, também, pelo momento da votação e do escrutínio, prestação de contas, culminando com a diplomação dos eleitos.

Impera destacar a divergência existente acerca do início do processo eleitoral. Conforme visto acima, há uma corrente que se inicia com as convenções partidárias e resultam, em última instância, na posse dos candidatos eleitos.

De outro lado, há a corrente que faz o processo eleitoral começar um ano antes das eleições, com o fim do prazo para as filiações partidárias. Pois, se para concorrer o candidato tem de estar filiado ao partido um ano antes das eleições, será nesta data que começa o processo rumo ao próximo pleito.

Independente da corrente adotada, para facilitar o estudo da matéria, faz-se uma divisão pedagógica dos assuntos atinentes ao processo eleitoral, recortando-se, no presente trabalho, a questão da convenção partidária que, por vezes, é desvalorizada pela doutrina e jurisprudência.

I. Autonomia partidária

Destarte, cabe destacar que dentre as disciplinas de Direito, a matéria eleitoral é, quiçá, a que mais detenha guarida constitucional. Ou seja, deve-se buscar sempre a correspondência entre a legislação infraconstitucional e a constitucional.

Desse modo, deve-se remeter à Constituição Federal:

Art. 17. (...)

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

Tendo em vista que a filiação partidária é uma condição de elegibilidade (artigo 14, §3º, V, da Constituição Federal), sendo consequentemente as candidaturas monopólio dos partidos políticos, a Constituição Federal atribui a essa pessoa jurídica a possibilidade de assentar normas para escolha de candidatos e a definição de coligações.

Todavia, sabendo que os direitos políticos integram o rol de direitos fundamentais, a legislação infraconstitucional estabeleceu limites para a elaboração dessa regulamentação, não permitindo que extrapolem o âmbito interno do partido. Assim, o Estatuto do partido deve conter obrigatoriamente “condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas”¹, bem como prever os casos de substituição dos candidatos².

Ou seja, a disposição de normas que definam critérios para a escolha dos candidatos e da coligação partidária, bem como a previsão dos casos de substituição, são normas de validade do Estatuto Partidário, aferidos no momento do registro da agremiação.

Contudo, a autonomia dada aos partidos políticos não possibilita que os mesmos selecionem de forma autoritária os filiados que concorrerão ao cargo eletivo, devendo resguardar a democracia interna da agremiação. Nessa seara, José Jairo Gomes (2011, p. 219) destaca que:

Em princípio, todos os filiados à agremiação possuem o *direito subjetivo político* de participar do certame. No entanto, quase sempre há mais interessados que lugares a preencher. Deve-se, pois, encontrar um método transparente e democrático para a escolha daqueles que contarão com a necessária indicação do partido para se tornarem candidatos e concorrerem oficialmente ao pleito. Da interpretação sistemática dos artigos 8º, §2º, e 11, §1º, I, ambos da Lei nº 9.504/97, bem como dos artigos 15, VI, e 51, estes da Lei nº 9.096/95, impõem-se concluir que a escolha deverá ser feita em convenção.

1. Artigo 15, VI, da Lei 9.096/95: Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: VI – condições e forma de escolha de seus candidatos e cargos e funções eletivas.
2. Artigo 7º, *caput*, da Lei 9.504/97: Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.

Quando a legislação fala que os partidos políticos devem escolher a forma de escolha de seus candidatos e coligações, bem como a substituição dos candidatos, está a dizer que o estatuto partidário deve dispor acerca das convenções. Conforme comenta Adriano Soares da Costa (2013, p. 131), “Desse modo, a indicação é convenção partidária, é condição de elegibilidade, sem a qual não poderá o eleitor concorrer a um cargo eletivo”. Nos casos em que o Estatuto Partidário for omissivo, a direção nacional do partido pode estabelecer as respectivas regras, tendo o dever de publicá-las no prazo de até 180 dias antes das eleições, consoante disposto no artigo 7º, §1º, da Lei nº 9.504/97.

Rodrigo López Zílio expõe que é necessária a publicação das normas editadas pela direção nacional em virtude “da transparência exigida do processo eleitoral como um todo, possibilitando-se uma maior eficácia fiscalizatória pelos participantes do processo eleitoral”. (ZÍLIO, 2010, p. 247)

A problemática surge quando os níveis partidários inferiores agem em conflito com as deliberações da direção nacional, ponto que será estudado a posterior.

2. Prazo da convenção

O período para a realização das convenções partidárias está previsto em lei, ficando fora do âmbito da esfera interna dos partidos, logo, esses não o podem alterar. O prazo legal é intransferível e de atendimento obrigatório, visto que busca garantir aos atores do processo eleitoral a segurança jurídica.

Esse prazo é assinalado pela Lei nº 9.504/97, sendo que sofreu alteração pela Lei nº 12.891, de 2013, passando a ter a seguinte disposição:

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 12 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em 24 (vinte e quatro) horas em qualquer meio de comunicação. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

Acerca do dispositivo legal, deve-se realizar algumas anotações.

Primeiro, frisa-se o novo período de realização das convenções, que pelo antigo enunciado ocorria de 10 a 30 de junho, sendo agora o início no dia 12 de junho, mantendo-se a data final.

Percebe-se que a alteração é pouco sensível, uma vez que tão somente diminui 2 dias do prazo estipulado para a realização das convenções.

Trazendo para a questão prática, tal medida potencializa o que já ocorre em diversas convenções partidárias, que em virtude do curto prazo para deliberações, o ato formal da convenção ocorre tão somente para homologar a escolha realizada pela direção partidária.

A realização das convenções com maior antecedência e por um lapso de tempo mais longo pode levar a uma discussão partidária interna muito maior, de forma a salutar à democracia, além de que evitaria o afogadilho com que as certidões necessárias para o registro de candidatura são atualmente solicitadas. Como por exemplo, o fato de que muitos candidatos aguardam a aprovação dos seus nomes nas convenções partidárias para providenciar a documentação necessária para o registro de candidatura, fato que gera uma demanda grandiosa junto aos distribuidores responsáveis pela expedição, e por diversas vezes, a necessidade do Cartório Eleitoral responsável abrir diligência para a complementação. A antecipação do período para a realização das convenções impediria esse acúmulo e facilitaria, inclusive, o trabalho da Justiça Eleitoral.

O segundo realce recai sobre a necessidade do chamado *livro ata* do partido ser previamente rubricado pela Justiça Eleitoral. Ou seja, ao abrir um novo *livro ata* o partido deve encaminhar o mesmo para que o Juiz Eleitoral promova a abertura do livro e rubrique as páginas.

Apesar de parecer uma simples obrigação formal, a rubrica é obrigação legal que pode, inclusive, importar no ato de reconhecimento de validade e eficácia da Convenção Partidária.

Para melhor ilustração, traz-se a ementa do voto do Juiz Eleitoral de 2º, Dr. Luciano Carrasco do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná:

REGISTRO DE COLIGAÇÃO. CONVENÇÃO. ARTIGO 8º, LEI 9.504/97. ANOTAÇÃO NA JUSTIÇA ELEITORAL. VALIDADE. RECURSO PROVIDO.

1. Determina-se o julgamento do registro de candidatura, da impugnação, notícia de inelegibilidade e demais incidentes ante a evidente conexão e a prejudicialidade entre todos os pedidos. Inviabilidade de julgamento separado.

2. O recurso em um dos feitos conexos abrange todos os demais. Não aplicação da Súmula 11 do TSE.

3. Admite-se a discussão de atos *interna corporis* quando afeta diretamente registro de candidatura. Precedentes.

4. A atividade da convenção deve ser registrada em ata, lavrada em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral (LE, art. 8º, *caput*) para plena eficácia.

5. Existindo convenções partidárias conflitantes, deve prevalecer a deliberação daquela que foi realizada com observância de todas as normas legais, aprovação dos convencionais e registro perante a Justiça Eleitoral.

6. O julgamento do registro de candidatura implica perda de objeto em demanda que visava afastar liminar concedida.

7. Recursos conhecidos e providos³.

No corpo do voto destaca:

Em outras palavras, pela ata cuja cópia vai às fls. 163/166 do RE 303-20 deliberou-se acerca da coligação com o PMDB, rejeitando-se a coligação com o PSD e demais Partidos, a qual foi registrada na zona eleitoral, com o devido visto do juiz eleitoral (fls. 161).

É o que basta para consagrar a coligação do PV com o PMDB, eis que atendida regra legal específica (artigo 8º da Lei 9.504/97), ao contrário da convenção que indicou a coligação de o PSD e demais partidos.

Com efeito, *a atividade da convenção deve ser registrada em ata, lavrada em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral (LE, art. 8º, caput). Alguns autores - como Serejo (2006, p. 68) - reputam essa exigência ofensiva à autonomia partidária, já que a vigente LOPP não a prevê. Todavia, o controle da Justiça Eleitoral é eminentemente preventivo e visa conferir segurança e confiabilidade a esse importante ato, de sorte a prevenir futuras disputas acerca das deliberações oficialmente tomadas pelos convencionais. E de todo conveniente que assunto dessa*

3. Recurso Eleitoral nº 305-87.2012.6.16.0008. Acórdão nº 44.187 de 05/09/2012. Juiz Eleitoral Luciano Carrasco. Publicado em sessão, data 06/09/2012.

magnitude seja escrupulosamente documentado, de maneira a ensinar a todos a consulta ao que foi deliberado. Em jogo encontram-se a segurança jurídica e a própria prática democrática. (José Jairo Gomes, Direito Eleitoral, Ed. Atlas, 7a Ed., pág. 228).

Como esta ata foi assinada pela comissão provisória municipal indicada pela Estadual devidamente registrada no TRE (fls. 166 e segs.) nada afasta sua validade para o registro da candidatura.

O cotejo entre estas duas atas, frente ao que diz a lei, me leva a conclusão, segura, de validade da realizada em 30 de junho. Esta Corte assim já deliberou certa feita:

DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS - CONVENÇÕES PARALELAS - NULIDADE DE ATA DE CONVENÇÃO PARTIDÁRIA RECONHECIDA - EXCLUSÃO DE PARTIDO COLIGADO - REGULARIDADE - RECURSO DESPROVIDO.

Existindo convenções partidárias paralelas, deve prevalecer a deliberação contida naquela que foi realizada com observância das normas legais e estatutárias e teve a aprovação dos convençionais. (RECURSO ELEITORAL nº 5904, Acórdão nº 34.502 de 09/09/2008, Relator (a) JESUS SARRÃO, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 10/09/2008)

Vê-se que no caso em apreço, que a oposição da ata da convenção municipal em *livro ata* devidamente rubricado pela Justiça Eleitoral foi fundamento para definir o cumprimento das obrigações legais e determinante para esclarecer qual a coligação partidária considerada válida, demonstrando a necessidade da rubrica.

Terceira questão que merece destaque é a novidade apresentada pela nova redação dada ao disposto no *caput* do artigo 8º, da Lei nº 9.504/97. Após a realização da convenção partidária, tem-se 24 horas para publicar a ata em qualquer meio de comunicação. Tendo em vista isso, alguns apontamentos merecem ser feitos.

Busca-se com tal obrigatoriedade acabar com uma prática muito comum nas convenções partidárias, a chamada *ata em aberto*, que funciona como uma espécie de tática na seguinte situação: a convenção é realizada, mas como a ata era entregue somente para a Justiça Eleitoral junto com o registro de candidatura (05 de julho), as direções partidárias só finalizavam o conteúdo da ata às vésperas do prazo final para o registro.

Tal tática permite que os partidos consigam mais alguns dias para finalizar as deliberações sobre coligações e escolha dos candidatos (quantidade para cada partido, nomes e o número).

Impera aqui frisar que a nova redação busca evitar que a ata seja concluída em data posterior, mas não impede que a convenção delegue seus poderes aos órgãos partidários, conforme já vem sendo admitido pela jurisprudência:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2008. ESCOLHA DE CANDIDATO. CONVENÇÃO EXTEMPORÂNEA. AUSÊNCIA DE DELEGAÇÃO DOS CONVENCIONAIS. CONCESSÃO DE PRAZO DIFERENCIADO. LEGITIMIDADE DAS ELEIÇÕES. RECURSO PROVIDO.

1. As convenções destinadas à escolha dos candidatos e a deliberações acerca da formação de coligações devem ocorrer no período compreendido entre 10 e 30 de junho do ano em que se realizam as eleições. (Art. 8º, *caput*, da Lei nº 9.504/97)

2. É admissível que a convenção delegue à Comissão Executiva ou a outro órgão partidário a efetiva formação de coligação ou a escolha de candidatos, o que poderá ocorrer até o prazo previsto no art. 11 da Lei nº 9.504/97, a saber, 5 de julho. Precedente: RO nº 1329, Rel. Min. Gerardo Grossi, publicado em sessão em 24 de outubro de 2006.

3. *In casu*, inexistiu delegação dos convencionais ao órgão partidário municipal para a escolha posterior dos candidatos. A extemporaneidade da convenção deveu-se à inadimplência dos filiados para com o partido político, posteriormente relevada para possibilitar realização de nova convenção, já fora do prazo.

4. A concessão de prazo maior a determinada agremiação partidária para a escolha de candidatos fere a isonomia entre os partidos políticos e compromete a legitimidade das eleições.

Recurso especial provido⁴.

Em que pese à possibilidade da convenção delegar seus poderes à direção partidária, não parece ser admissível que essa possa realizar

4. Recurso Especial Eleitoral nº 30584, Acórdão de 22/09/2008, Relator Min. Felix Fischer, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 22/09/2008.

sua deliberação após a data de 30 de junho. Conforme visto, esse prazo é peremptório para as deliberações. Além do mais o órgão partidário estará realizando a função originalmente pertencente à convenção.

Dessa forma, uma vez que a convenção partidária deve respeitar o prazo disposto no art. 8º da Lei nº 9.504/97, o órgão partidário em função delegada deve atender o mesmo período.

Fica ainda uma última indagação, o que ocorrerá com os partidos que deixarem de publicar a ata da convenção no prazo previsto? A princípio, tal obrigatoriedade é requisito de eficácia para a convenção partidária, e o seu não cumprimento ensejaria na anulação do ato e consequente indeferimento dos registros de candidatura da agremiação partidária.

3. Candidatura nata e utilização de prédios públicos

O §1º do artigo 8º da Lei nº 9.504/97 prevê que aos detentores de mandato de Deputado, em qualquer instância, ou de Vereador, e até mesmo aqueles que exerceram um desses cargos por um período na legislatura em curso, têm garantido o direito ao registro de candidatura para o mesmo cargo, desde que pelo partido a que estejam filiados.

Ou seja, os ocupantes de cargo no Poder Legislativo, excetuado os senadores, ainda que temporariamente, possuíam assegurados a candidatura à reeleição para o mesmo cargo.

Trata-se da chamada candidatura nata, a qual engessa os poderes da agremiação partidária, impondo a essa um dever que quebra a igualdade entre os pré-candidatos. Percebe-se que tal imposição macula de forma veemente a autonomia partidária para a escolha dos candidatos, bem como a democracia interna da agremiação.

Reconhecendo a afronta que tal norma gera ao ordenamento, o Supremo Tribunal Federal, em sede de medida cautelar, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.530-9 suspendeu a vigência do referido dispositivo. Para melhor compreensão, apresenta-se a ementa da referida decisão:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL: CANDIDATURA NATA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA ENTRE OS PRÉ-CANDIDATOS. AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 8º DA LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997, SEGUNDO O QUAL: “§ 1º - AOS DETENTORES DE MANDATO DE DEPUTADO

FEDERAL, ESTADUAL OU DISTRITAL, OU DE VEREADOR, E AOS QUE TENHAM EXERCIDO ESSES CARGOS EM QUALQUER PERÍODO DA LEGISLATURA QUE ESTIVER EM CURSO, É ASSEGURADO O REGISTRO DE CANDIDATURA PARA O MESMO CARGO PELO PARTIDO A QUE ESTEJAM FILIADOS”. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, “CAPUT”, E 17 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA NORMA IMPUGNADA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA AÇÃO, RECONHECIDA, POR MAIORIA (8 VOTOS X 1), SENDO 3, COM BASE EM AMBOS OS PRINCÍPIOS (DA ISONOMIA ART. 5º, “CAPUT” E DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA ART. 17) E 5, APENAS, COM APOIO NESTA ÚLTIMA. “PERICULUM IN MORA” TAMBÉM PRESENTE. CAUTELAR DEFERIDA⁵.

Devido a isso, frente à suspensão da norma, não há mais que se falar em candidatura nata, pelo menos até o julgamento final da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Ainda no artigo 8º, no §2º, da Lei nº 9.504/97, extrai-se a possibilidade do partido político utilizar os prédios públicos para a realização das convenções ou eventos análogos, tais como as prévias partidárias (prática pouco comum no Brasil). Tal garantia é disciplinada também no artigo 51 da Lei nº 9.096/95.

A normativa em tela tem por escopo buscar a igualdade entre os partidos no uso dos prédios públicos, tendo em vista que a ausência de tal garantia poderia importar na colocação de empecilhos da administração pública capitaneada por um partido político contra seus adversários.

Destaca-se, também, que as Resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral disciplinam o modo com que a requisição do prédio público deverá ser feito. Nas eleições de 2012 a Resolução nº 23.373, em seu artigo 8º, §3º, dispunha da obrigatoriedade dos partidos políticos comunicar por escrito o responsável pelo local, com antecedência mínima de 72 horas. Em caso de coincidência de datas, deverá ser observada a ordem cronológica do protocolo.

O não atendimento à requisição pode ensejar o delito de desobediência eleitoral previsto no artigo 347 do Código Eleitoral, ressalvada

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2530-9 – Medida Cautelar. Relator: Min. Sydney Sanches. Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. Julgado em 24/04/2002, DJ 21-11-2003.

as hipóteses em que a recusa se der em virtude do bem ser tombado ou protegido pela legislação ambiental (RAMAYANA, 2010, p. 245).

Por fim, eventuais danos ocasionados aos bens públicos serão de responsabilidade do partido político, conforme ensina Marcos Ramayana (2010; p. 245):

A responsabilidade civil decorrente do dano ao imóvel ou móveis públicos deverá seguir as regras do direito civil e administrativo, sendo a eventual ação proposta no âmbito da justiça comum ou federal, independentemente das medidas administrativas e sanções penais correspondentes.

4. A questão da anulação das deliberações realizadas em convenção

Cabem aos órgãos partidários superiores estabelecerem as diretrizes partidárias a serem atendidas nas eleições para a escolha dos candidatos e formação das coligações.

Nessa toada, impera destacar que essas deliberações não se confundem com o poder do órgão partidário nacional em complementar as regras nos casos omissos. Para tanto, destaca-se a jurisprudência:

Convenção partidária regional - Diretrizes nacionais - Descumprimento - Resolução do partido político - Publicação - Art. 7º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.504/97.

1. As diretrizes estabelecidas pela convenção nacional sobre coligações (Lei nº 9.504, art. 7º, § 2º) não se confundem com as normas para escolha e substituição dos candidatos e para formação de coligação a serem estabelecidas no estatuto do partido ou pelo órgão de direção nacional, que, neste caso, deverá publicá-las no Diário Oficial até 180 dias antes da eleição (§ 1º).

2. As normas são ou devem ser permanentes, enquanto as diretrizes podem variar ao sabor das conveniências políticas.

Recurso conhecido e provido⁶.

6. Recurso Especial Eleitoral nº 19955, Acórdão nº 19955 de 26/09/2002, Relator Min. Raphael De Barros Monteiro Filho, Relator designado Min. Fernando Neves Da Silva, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 26/09/2002.

Isto posto, passa-se a analisar a questão das deliberações do órgão de direção nacional que definem acerca da escolha dos candidatos e da formação das coligações partidárias.

A problemática começa quando há conflito entre as diretrizes estabelecidas pelos órgãos hierarquicamente superiores com as deliberações tomadas pelas convenções inferiores. Assim, poderá o órgão nacional anular uma deliberação da convenção estadual ou municipal? Poderá o órgão estadual anular o decidido na convenção municipal?

Para responder tais indagações se faz necessário apreciar o disposto no art. 7º, §2º da Lei nº 9.504/97:

§ 2º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, nos termos do respectivo estatuto, poderá esse órgão anular a deliberação e os atos dela decorrentes. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Inicialmente, salienta-se que não é necessário uma Convenção Nacional para estabelecer as diretrizes partidárias que devem ser seguidas, tão somente, a deliberação através do órgão de direção nacional.

Vê-se que tais decisões devem ser acatadas pelas esferas inferiores, sob pena de terem suas deliberações anuladas.

Resta explicitado aqui, que apesar da divergência entre as instâncias partidárias decorrerem da própria democracia interna, há uma limitação legal imposta às instâncias inferiores, resultado do caráter nacional dos partidos políticos, consagrado no artigo 17, I, da Constituição Federal.

Assim, se a obediência deve se dar em relação à deliberação do órgão nacional, a contrário *sensu*, a convenção municipal não pode ser anulada pelo órgão estadual. Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DESISTÊNCIA APÓS O PLEITO. IMPACTO NO QUOCIENTE ELEITORAL. INTERESSE PÚBLICO ENVOLVIDO. HOMOLOGAÇÃO DO PEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO INDISPONÍVEL. COMISSÃO PARTIDÁRIA MUNICIPAL. DIRETRIZ DO ÓRGÃO ESTADUAL. CONTRARIEDADE. ANULAÇÃO DA CONVENÇÃO.

INVIABILIDADE. ART. 7º, § 2º, DA LEI Nº. 9.504/97. AGRAVOS REGIMENTAIS NÃO PROVIDOS.

1. A parte não pode desistir do seu recurso, caso já realizado o pleito, se, desse ato, advir alteração do quociente eleitoral, por se tratar, em última análise, da apuração da vontade popular e, consequentemente, da legitimidade da eleição, o que se insere como matéria de ordem pública. O direito é indisponível nessas situações (Precedentes: AgR-RO nº. 4360-06/PB, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE de 13.2.2013; REspe nº. 26.018/MG, Rel. Min. José Delgado, DJ de 27.10.2006; REspe nº. 25.094/GO, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 7.10.2005).

2. A contrariedade à diretriz do órgão partidário estadual não autoriza seja anulada a convenção da comissão municipal que versar sobre coligação, uma vez que a ofensa há de ser, necessariamente, à orientação do órgão nacional, a quem compete, com exclusividade, declarar a nulidade desse ato, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº. 9.504/97 (AgR-REspe nº. 6.415/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 12.3.2013).

3. Agravos regimentais não providos⁷.

Não obstante ao exposto, pode ocorrer do órgão de direção estadual anular a decisão da convenção municipal, desde que amparada pela deliberação do órgão de direção nacional. Nesse caso o órgão estadual estará somente a repetir o deliberado pela direção nacional, o que ocasionará, ainda que de forma indireta, a violação da convenção municipal à decisão de caráter nacional. Nesse diapasão:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. SEGUIMENTO NEGADO. ÓRGÃO PARTIDÁRIO ESTADUAL. ANULAÇÃO. CONVENÇÃO. COLIGAÇÃO. COMISSÃO PROVISÓRIA MUNICIPAL. DESCUMPRIMENTO. DIRETRIZES PARTIDÁRIAS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INADMISSIBILIDADE. INOVAÇÃO DAS RAZÕES RECURSAIS. FUNDAMENTOS NÃO -INFIRMADOS. DESPROVIMENTO.

1. A Corte Regional entendeu legítima a anulação, pelo Diretório Estadual do partido, da convenção realizada pela Comissão Provisória

7. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 11403, Acórdão de 06/08/2013, Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 22/08/2013.

Municipal para a formação de coligação, tendo em vista o descumprimento de normas da instância superior partidária.

2. Rever esse posicionamento implicaria reexame de provas, o que é vedado em sede de recurso especial (Súmulas nos 279/STF e 7/STJ).

3. É necessário que os fundamentos da decisão agravada sejam especificamente infirmados, sob pena de subsistirem suas conclusões.

4. A alegação de erro de valoração da prova, tema não apreciado pela instância regional e não suscitado nas razões do recurso especial, caracteriza descabida inovação das teses recursais no agravo regimental.

Agravo regimental desprovido⁸.

No caso em apreço, trata-se de afronta de convenção municipal à deliberação do órgão de direção nacional por intermédio do diretório estadual. Destaca-se:

O diretório estadual do PDT houve por bem, por meio da Resolução nº 7/2008, anular a deliberação da convenção realizada pelo órgão municipal de Piraí do Sul, no Estado do Paraná, que decidiu a formação de coligações no pleito de 2008, por não terem sido acatadas as orientações dele emanadas (Resolução nº 4/2008) e as definidas pela executiva nacional da agremiação (Resolução nº 1/2008).

Desta forma, vê-se que, em última instância, a decisão do diretório estadual tão somente repetia as deliberações tomadas pelo órgão de direção nacional, portanto, sendo possível a anulação das deliberações realizadas pela convenção municipal. Nesse sentido GOMES (2011, p. 221) ressalta que: Em síntese, tem-se que, com o objetivo de assegurar o caráter nacional de suas deliberações, ao diretório nacional é dado dissolver o regional. Este, a seu turno, poderá intervir no municipal, desde que o faça para assegurar o cumprimento das diretrizes nacionalmente traçadas.

Caso haja a anulação das deliberações ocorridas na convenção partidária, o partido possui o prazo de 30 dias após a data limite para o registro de candidatura para comunicar à Justiça Eleitoral, consoante dispõem o artigo 7º, §3º da Lei nº 9.504/97.

8. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32808, Acórdão de 04/12/2008, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro De Oliveira. Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 4/12/2008.

Impera destacar que não há sanção legal prevista para o caso desse prazo não ser respeitado. Assim, parece mais correto o entendimento de que caso o prazo não seja obedecido, a anulação há de ser considerada ineficaz, mantendo-se os atos decisórios da convenção de nível inferior. Isso porque, cabe ao órgão superior ao efetuar a anulação comunicar a Justiça Eleitoral. Ao não cumprir com seu ônus, perde-se o direito de anular as decisões tomadas na convenção de nível inferior. Nesse sentido, Carlos Eduardo de Oliveira Lula (2010, p. 397) ressalta que “Nesse caso, passados esses trinta dias, nada mais poderá a direção nacional fazer, pois terá passado o prazo para a ‘impugnação’ da coligação local”.

Frisa-se que o período do processo eleitoral não permite que as discussões acerca das convenções se prolonguem de forma demasiada na Justiça, pois tal fato gera grave insegurança jurídica aos candidatos e aos eleitores. Portanto, esse prazo de 30 dias vem com o intuito de, ainda que de forma primária, oferecer maior segurança às convenções.

Entendimento contrário implicaria em reconhecer a norma como *letra morta* da lei, permitindo aos partidos políticos realizarem as anulações ao seu bel-prazer, criando instabilidade no processo eleitoral.

Ainda, se em virtude da anulação houver a necessidade de escolher novos candidatos, o partido possui o prazo de 10 dias após a data da deliberação para apresentar os registros à Justiça, ciência do §4º, do artigo 7º da Lei nº 9.504/97.

O partido deve-se atentar também ao disposto no artigo 13 da Lei nº 9.504/97, que traz o prazo máximo para a substituição de candidatos. De forma que, seguindo os ensinamentos de Rodrigo López Zílio (2010, p.249-250), preclui a possibilidade de indicar novos concorrentes ao pleito para a agremiação, seja pela inobservância do prazo disposto no artigo 13 ou pela extrapolação do prazo de 10 dias.

5. Da legitimidade ativa

Em conclusão, cumpre ainda enfatizar que “no que diz respeito à invalidade da convenção, só possui legitimidade para arguí-la integrantes do partido ou da coligação que a promoveu”. (LULA, 2010, p. 397) Entendimento esse já firmado pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONVENÇÃO. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE. COLIGAÇÃO. ACOLHIDA. CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEITADA. FALTA. INTERESSE. AUSÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO. ALEGAÇÕES. IRREGULARIDADES. FORMAÇÃO DE COLIGAÇÕES. REEXAME. REITERAÇÃO. ALEGAÇÕES. RECURSO. AUSÊNCIA. ATAQUE. FUNDAMENTOS. DECISÃO. SÚMULA Nº 182/STJ. DESPROVIMENTO.

1. Não possui legitimidade a Coligação para impugnar registro de candidaturas de outra agremiação partidária, por irregularidades em Convenção. (Ac. nº 22.534/SP, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, PSESS de 13.9.2004).

2. Inviabilidade de reexaminar na via especial questões de fato e de prova (Súmula nº 279/STF).

3. Para que o agravo obtenha êxito, é necessário que os fundamentos da decisão agravada sejam especificamente infirmados, sob pena de subsistirem suas conclusões.

4. Agravo regimental a que se nega provimento⁹.

Destacando, no corpo do voto:

Inicialmente, analiso as preliminares arguidas nas contra-razões pela “Coligação Curuçá para Todos”.

Acolho a preliminar de ilegitimidade ativa da Coligação “A Força que vem do Povo”, uma vez que é parte ilegítima para arguir irregularidade de convenção partidária.

A jurisprudência desta Corte se pronunciou a respeito. Confira-se a ementa do seguinte julgado:

Eleições 2004. Registro. Recurso Especial. Negativa de seguimento. Impugnação. Irregularidade em convenção. Ilegitimidade ativa *ad causam* de qualquer candidato, coligação ou partido político alheio àquela Convenção. Precedentes.

Não possui legitimidade a Coligação para impugnar registro de candidaturas de outra agremiação partidária, por irregularidades em Convenção. Trata-se de questão interna do partido que só seus membros podem questionar.

9. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32625, Acórdão de 26/11/2008, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro De Oliveira, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 26/11/2008.

Agravo regimental. Argumentos que não infirmam a decisão. Desprovemento. (Ac. nº 22.534/SP, rei. Min. Luiz Carlos Madeira, PSESS de 13.9.2004)

No caso em análise, tratava-se de suposto erro formal na realização da convenção, uma vez que não teria havido autorização dos convencionais para coligarem com todos os partidos que formavam a coligação. Todavia a impugnação da convenção havia sido requerida pela coligação adversária, restando caracterizada a ilegitimidade ativa, por ser considerada matéria *interna corporis*.

Assim, em regra, tão somente os filiados do partido ou da coligação possuem legitimidade ativa para impugnar o registro da coligação/partido. Todavia, se a nulidade da convenção versar sobre questão de ordem pública, a coligação, filiado ou partido contrário podem realizar a impugnação:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. IMPUGNAÇÃO. ATA DA CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. FALSIFICAÇÃO DE ASSINATURAS. IRREGULARIDADE INTERNA CORPORIS. NÃO CONFIGURAÇÃO. COLIGAÇÃO ADVERSA. LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. MANUTENÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. A irregularidade constatada na ata partidária extrapola o âmbito das questões interna *corporis*, porquanto ficou comprovada, por meio de perícia grafotécnica, a falsificação de assinaturas dos convencionais que supostamente participaram do evento, circunstância que atinge a própria higidez do processo eleitoral. Legitimidade ativa da Coligação adversa.

2. A despeito da autonomia partidária assegurada constitucionalmente aos partidos políticos (art. 17, § 1º, da CF), as agremiações não estão imunes ao cumprimento das leis, devendo a Justiça Eleitoral por isso zelar quando proceder ao registro de candidaturas. Precedente.

3. As razões recursais não se voltam contra o fundamento do TRE/BA de que constitui matéria de ordem pública, e não simplesmente uma irregularidade da convenção partidária, a falsidade verificada na respectiva ata. Incidência da Súmula nº 283/STF, óbice não afastado no presente recurso.

4. Para alterar o entendimento do acórdão recorrido de que, em virtude da declaração de falsidade da ata apresentada no pedido de registro, o requerente não atendeu as exigências da legislação eleitoral,

seria necessário reexaminar provas, providência inadmissível na esfera especial (Súmulas nos 7/STJ e 279/STF).

5. Esta Corte já decidiu que, provada a falsidade da ata e sendo essa essencial para atestar a escolha do candidato em convenção, não é de se deferir o registro, pois o que é falso contamina de nulidade o ato em que se insere. Precedentes.

6. Agravo regimental desprovido¹⁰.

Discorre-se ainda no voto:

Se bem entendi, quando do registro da candidatura, promoveu-se uma contrafação, apresentando em juízo como sendo autênticas assinaturas falsas de convencionais, o que restou provado mediante perícia grafotécnica, não pairando dúvida alguma quanto a isso. Mais adiante, e aqui me parece secundário as dificuldades para a realização da perícia e para a juntada do Livro de Atas, este veio aos autos, por determinação desta colenda Corte e, embora não submetido a perícia, diz-se, agora sim, autênticas as assinaturas lançadas como prova da legítima escolha do candidato da coligação partidária, dando-se por sanado o vício.

Tudo estaria resolvido, do ponto de vista formal, não fosse, na minha concepção, a evidente constatação de que este Livro ou pelo menos esta Ata fora lavrada “a posteriori”, ou seja, feita a falsificação e não se obtendo êxito em sua validação, opera-se a confecção do que seria a fonte do documento falsificado. Entretanto, parece-me lógico que se o Livro de Atas fosse preexistente não haveria sentido algum em se promover uma falsificação com os riscos e consequências, inclusive de natureza penal, decorrentes.

Destaca-se que nesse caso a coligação adversária teve reconhecida a legitimidade ativa para impugnar a convenção da outra coligação, uma vez que se tratava de falsificação de documento essencial ao processo eleitoral, demonstrando a não ocorrência da convenção (requisito de validade e eficácia do registro). Logo, a suposta ata era nula.

Colocada a legitimidade ativa para impugnar a convenção, vê-se que é pacífica “a orientação de que cabe à Justiça Eleitoral

10. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 1315410, Acórdão de 30/09/2010, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro De Oliveira, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 202, Data 19/10/2010, p. 31.

analisar a observância do devido processo legal pelo partido, sem que esse controle interfira na autonomia das agremiações políticas” (MENDES, 2011, p. 788).

Conclusões

Frisa-se que a convenção partidária, conforme visto, é ato complexo, com requisitos de validade e eficácia que devem ser atendidos, para possibilitar o devido registro da coligação/partido junto à Justiça Eleitoral e o consequente registro dos candidatos (que possuem seus registros vinculados aos dos partidos).

Ainda, a convenção partidária possui ampla autonomia para a realização de sua convenção, todavia não pode deixar de observar a necessidade da democracia interna da agremiação.

O caráter nacional dos partidos políticos permite que seu órgão de direção nacional estabeleça diretrizes políticas a serem seguidas pelas convenções inferiores, sob pena de anulabilidade.

Não se trata de declarar nula a convenção inferior, pois para isso seria necessário a verificação de um vício que afetasse a legitimidade e, em última instância, a própria existência da convenção.

Trata-se, portanto, de poder concedido ao órgão nacional para anular as decisões tomadas em convenção, vinculado a um juízo de discricionariedade do próprio partido, que possui o prazo preclusivo de 30 dias para efetuar tal decisão.

Uma vez transcorrido esse prazo, valida-se a convenção realizada.

Destaca-se que se a anulação se der antes do registro de candidatura o partido pode apresentar à Justiça Eleitoral diretamente as novas decisões amparadas pelo órgão nacional. Caso já tenha sido apresentado o registro de candidatura, necessário se faz a comunicação à Justiça, inclusive através de impugnação.

Junto à Justiça Eleitoral, em virtude da ocorrência de vícios durante a realização da Convenção, possuem legitimidade para requerer sua anulabilidade somente os filiados do partido *sub judice*, a própria agremiação ou as demais, através do órgão diretivo ou dos filiados, que compõem a coligação.

Todavia, em se tratando de matéria de ordem pública, os demais partidos e coligações também possuem legitimidade ativa para requerer a nulidade.

Referências

- GOMES, J. J. (2011). *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- LULA, C. E. O. (2010). *Direito eleitoral*. Leme: Imperium.
- MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. (2011). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- MEZZAROBÀ, O. (2005). *Partidos políticos*. Curitiba: Juruá.
- RAMAYANA, M. (2010). *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus.
- ZÍLIO, R. L. (2010). *Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais*. Porto Alegre: Verbo Jurídico.